



## Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-NC-ND 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:

**Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia (CC BY-NC-ND 2.5)**

Para leer el texto completo de la licencia, visita:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

### Bajo las condiciones siguientes:



**Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



**No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



**Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

## **LAS MINORÍAS ÉTNICAS, UNA REPRESENTACIÓN POLÍTICA LIMITADA EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.**

***Por Emiliano Cabrera Facundo***<sup>1</sup>

***Universidad Católica de Colombia***

*“por un mundo en donde seamos socialmente iguales, humanamente diferentes y totalmente libres”*

**ROSA LUXENBURG**

### **RESUMEN**

El presente escrito, pretende abordar la participación democrática de las comunidades indígenas y los residentes en el exterior entendidos como minorías políticas, que encuentran un mecanismo de participación democrática prescrito en la carta política y desarrollada en la ley 649 de 2001. La cantidad de curules en la Cámara Baja del Congreso Colombiano, responde al crecimiento poblacional, es decir, que el aumento de la población permite la creación de más curules que representan a la población creciente, sin embargo, para las circunscripciones especiales señaladas anteriormente, se mantiene la representación por ministerio de la Ley, surgiendo la incógnita de si ¿el crecimiento demográfico como regla de participación democrática debe aplicar para las circunscripciones especiales?

**Palabras Claves:** Cámara de Representantes, minorías, representación política, grupos étnicos, participación, constitución.

### **ABSTRACT**

This document aims to address the democratic participation of indigenous communities and residents abroad, understood as political minorities, who find a mechanism of democratic participation prescribed in the political charter and developed in law 649 of 2001. The number of seats in The Lower Chamber of the

---

<sup>1</sup> Emiliano Cabrera Facundo, egresado del programa de Derecho de la Universidad Católica De Colombia, ejerce labores como asistente administrativo en la Universidad Militar Nueva Granada.

Colombian Congress, responds to population growth, that is to say, that the increase of the population allows the creation of more seats representing the growing population, however, for the special circumscriptions mentioned above, representation by ministry Of the Law, without corresponding to the growth of the minorities, that is to say, that by not allowing the increase of political participation in accordance with the demographic growth, the representation of the minorities is prevented.

**Key words:** Congress, minorities, political representation, ethnic groups, participation, constitution.

## **SUMARIO**

Introducción.

1. Minorías étnicas y el marco jurídico colombiano

1.1 Marco jurídico internacional de protección a las comunidades étnicas

2. La democracia participativa en la constitución de 1991

2.1 El principio de las mayorías en la democracia participativa

2.2 Las minorías políticas en Colombia relación con la democracia participativa

3. El desarrollo legal de las jurisdicciones especiales

4. La relación del crecimiento poblacional de las comunidades indígenas y afrodescendientes y la representación en la Cámara de Representantes.

4.1 Derechos de representación de grupo de las comunidades étnicas

Conclusiones.

Referencias

## INTRODUCCIÓN

Los beneficios políticos para las comunidades indígenas y tribales en países independientes encuentran un antecedente internacional, en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año de 1989, tratado ratificado por Colombia en virtud de la Ley 21 de 1991, concordante con las disposiciones constitucionales que se orientan a garantizar la multiculturalidad de la nación, y que componen el bloque de constitucionalidad (Olano, 2009, pág. 223). Sin embargo, la disposición internacional en mención, responde únicamente a las necesidades de las comunidades indígenas y tribales, necesidades que en materia política son afines a las comunidades negras y poblaciones Gitanas o Rom, en el entendido que requieren de una representación política que defienda sus intereses como minoría.

Por otro lado, los colombianos que se radican en el exterior, también encuentran una necesidad de inclusión política que se oriente a la representación de los intereses de quienes están fuera del territorio, de similar manera que se presenta la necesidad participativa para las comunidades étnicas.

La relevancia del principio democrático participativo en la esfera política colombiana, permite establecer mecanismos de participación para las minorías étnicas que habitan el territorio por intermedio de Ley, de igual forma, establece una garantía de inclusión en las decisiones de estado, para un sector reducido de la sociedad (Ahedo, 2007, pág. 23), todo bajo un marco jurídico amplio, que se sustenta en valores constitucionales. La Ley 649 de 2001, mediante la cual se reglamenta el artículo 176 de la Carta Política colombiana, que contiene una garantía política de participación para las minorías anteriormente mencionadas. Ofrece en primer lugar para los pueblos indígenas, una (1) curul en la Cámara de Representantes, dos (2) curules para las comunidades afrodescendientes, una (1) Curul para los colombianos residentes en el exterior.

Por otro lado, el artículo 176 de la Constitución Política de 1991 modificado recientemente por el acto legislativo 03 de 2015, dispone de dos (2) Representantes por departamento, de igual forma que para el Distrito de Bogotá, aumentando su número por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000, es decir que la representación para la circunscripción territorial, responde al número de habitantes.

En los últimos años la población del país se ha incrementado, y como respuesta a la norma constitucional, hay una tendencia al incremento de curules en la Cámara baja del congreso por circunscripción territorial, situación que no se presenta de igual forma para los grupos étnicos que componen la circunscripción especial, toda vez que independiente del crecimiento de las comunidades étnicas, tendrán la misma representación por mandato constitucional.

De conformidad con los datos del último censo realizado en el 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población colombiana se incrementó de 33. 109. 839 desde el año 1993 a 42. 888. 592 hasta el año 2005 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005), cifras que permiten entender la proporción de crecimiento del país en los últimos años, y como consecuencia política de este crecimiento en relación con la democracia participativa, es el incremento en la cámara de representantes de curules para la respuesta al crecimiento poblacional.

Con relación a los grupos étnicos como se relaciona en la tabla 1, es posible observar la duplicación de la población indígena con respecto al censo realizado en el año de 1993 y las comunidades afrodescendientes aumentaron hasta 4 veces su población (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005) (ver tabla 1). Lo que permite plantearse si la representación de los grupos étnicos y de sus intereses políticos son en la realidad planteados por quienes ocupan la

curul en la cámara de representantes o ¿el aumento de la población no representa el incremento de posturas políticas que necesitan ser representadas?

**Tabla 1**

Censo de grupos étnicos e indígenas en el país

Censo 2005			Censo 93		
¿De acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos ... se reconoce como:	Población	%	¿Pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra ?	Población	%
Indígena	1.392.623	3,43	Indígena	532.233	1,61
Rom	4.858	0,01			
Raizal del archipiélago de San Andrés	30.565	0,08			
Palenquero de San Basilio	7.470	0,02			
Negro, mulato, afrocolombiano	4.273.722	10,52	Población negra	502.342	1,52
Sin pertenencia étnica	34.898.170	85,94	Sin pertenencia étnica	32.003.340	96,87
Población con información sobre la pertenencia étnica	40.607.408	100,00		32.505.682	100,00
Sin información	860.976			71.923	
Totales	41.468.384		Totales	33.109.839	

Fuente: DANE, Censo General 2005 y Censo 1993. Población censada

La misma situación se presenta con referencia a los residentes en el exterior quienes también hacen parte de la circunscripción especial contenida en la referenciada norma, ya que el índice poblacional referenciado (ver tabla 1) demuestra la totalidad de colombianos, los cuales tienen una representación en la cámara de representantes con una curul.

## 1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El proceso de composición étnica en Colombia, que se presenta común a la de los países latinoamericanos, es producto de la migración de colonos europeos que mediante la intención de explotación económica, aunado al tráfico de esclavos africanos, y la población nativa americana, permitieron congregarse una diversidad de culturas y etnias en el nuevo continente (Klein, 2011, pág. 14).

El territorio colombiano, preferente por la ubicación geográfica, albergó durante el periodo colonial, poblaciones procedentes de África, las cuales fueron destinados a la explotación minera en la zona del pacífico. Las comunidades precolombinas, que padecieron una reducción abrupta en el periodo inicial de la colonia, se destinaron para la agricultura (Tirado, 2007, pág. 53).

Posterior a un periodo de ausencia de regulación jurídica bajo la Constitución de 1886, sin que otorgara derechos a las comunidades étnicas, la Constitución Política de 1991, permitió una inclusión y reconocimiento para las comunidades étnicas que habitaban el territorio, incluyéndolos en el escenario político para la defensa de los intereses de su comunidad.

La legislación encargada de desarrollar los postulados constitucionales en relación con las comunidades indígenas y tribales, parte de la inclusión del tratado 169 de la OIT al ordenamiento jurídico colombiano, con la promulgación de la Ley 21 de 1991, que destacó principalmente el derecho a la consulta previa, y la necesidad de aplicarla con anterioridad a adopción de medidas legislativas o administrativas que se relacionen con los territorios que ocupan los indígenas (Arango, 2004, pág. 80).

Mediante la Ley 70 de 1993, las comunidades negras de la cuenca del pacífico, encontraron protección especial, atendiendo a condición étnica y cultural de las poblaciones afrodescendientes, que requieren de un reconocimiento especial para el fomento del desarrollo económico y social, por su condición diferencial. La protección legal, permite la conservación de la identidad cultural y de las costumbres ancestrales (Gil & García, 2010, pág. 8).

El decreto 1088 de 1993, regula la creación de las asociaciones de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas, con la intención de facilitar la representación



de los intereses de las comunidades indígenas en los territorios reconocidos por el estado colombiano.

La Ley 649 de 2001, hace un reconocimiento a la condición especial de las comunidades étnicas y su relación con los derechos políticos para la inclusión en las decisiones de estado, asegurando la participación democrática (Echeverry, 2014). Esta norma desarrolla los postulados constitucionales, asegurando una posición permanente de un representante de las comunidades indígenas, en la Cámara Baja del Congreso, y dos parlamentarios en el caso de las comunidades afrodescendientes. De igual forma otorga una curul en representación de los colombianos residentes en el exterior.

Por intermedio de la Ley 727 de 2001, se establece el día nacional de la afrocolombianidad, en homenaje a los 150 años de la abolición de la esclavitud, mediante la promulgación de la Ley 21 de 1851, y la necesidad de reconstruir la memoria histórica de las comunidades afrodescendientes que habitan el territorio colombiano.

La jurisprudencia constitucional, ha intervenido activamente en la defensa de los derechos de las minorías étnicas, teniendo como fundamento la garantía democrática participativa, que permite la imposición de normas constitucionales a favor de los intereses de grupos determinados, que requieren de la acción del estado para asegurar condiciones de igualdad.

En sentencia T-428 de 1992, se ofrece amparo especial a una comunidad indígena, teniendo en cuenta, la omisión de consultar previamente, sobre la construcción de una carretera que afectaba notoriamente el territorio en el cual se desarrollaban. Este derecho se desarrolla ampliamente en sentencias de tutela que dan alcance al derecho colectivo de estas comunidades.

La sentencia C-169 de 2001, se destacan los presupuestos constitucionales para la participación política de las comunidades indígenas y afrodescendientes, a partir de la evidente desigualdad en condiciones económicas y la marginalidad de las comunidades étnicas a través de la historia jurídica colombiana. Resalta la obligación del estado como garante y promotor de las medidas de participación e inclusión en términos de igualdad.

Mediante Sentencia de Tutela T- 348 de 2012, con ponencia del magistrado Jose Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte Constitucional, hace referencia a la inclusión democrática que hace la constitución de 1991, con respecto a los indígenas que viven dentro del territorio colombiano, principio que se materializa a partir de la participación activa de estas comunidades en los proyectos legales o administrativos que se relacionen con sus territorios o intereses como grupo étnico minoritario. de igual forma, se hace relación al cuidado del medio ambiente al que están llamados todos los habitantes del territorio.

La Corte Constitucional, mediante sentencia T- 576 de 2014, establece una similitud en los derechos colectivos reconocidos a las comunidades indígenas, haciendo referencia en la variación que tiene solo en las características culturales de cada grupo, y el régimen legal que destaca atendiendo a esta diferencia.

La sentencia C – 389 de 2016, con ponencia de la doctora María Victoria Calle Correa, se establece la relevancia de la consulta previa para las comunidades étnicas, como un instrumento que sirve para garantizar la participación como habitantes del territorio, por medio de este mecanismo, las comunidades pueden oponerse a los intereses de la mayoría, cuando las actividades de estado recaen directamente sobre sus territorios. Las comunidades étnicas se encuentran amparadas además por los mecanismos constitucionales que están llamados a una protección como comunidad especial que se debe privilegiar con el propósito de garantizar la diversidad étnica y cultural expuesta en la Constitución Política.

## **1.1 MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN A LAS COMUNIDADES ÉTNICAS**

Los convenios internacionales, fuente principal en el derecho internacional, son tratados bilaterales o multilaterales, que obligan a los estados que se someten a al texto acordado, proyectan una evidencia de la intención de los estados para generalizar conceptos jurídicos (Orihuela, 2004, pág. 8), que hacen posible la incorporación de conceptos objetivos a los ordenamientos jurídicos que se vinculan al texto del tratado.

Los derechos de las comunidades étnicas en el escenario internacional tienen fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta que las diferencias que prestan mérito para una protección especial, recaen principalmente sobre la condición humana de las comunidades. Con respecto a los derechos políticos de participación se establece un precedente que permite la inclusión en los ordenamientos jurídicos internos en condiciones de igualdad.

Es importante resaltar, que el desarrollo internacional de los derechos de las comunidades étnicas se ha enfocado principalmente en las comunidades indígenas, ofreciendo un amparo mucho más extensivo con respecto a los afrodescendientes (Peralta, 2009, pág. 162).

El convenio 167 de la OIT, ratificado por Colombia en virtud de la Ley 31 de 1967, extiende una protección especial que recae sobre las poblaciones indígenas, tribales y semi tribales, amparando de cierta forma a las comunidades afrodescendientes, en el entendido que estas comunidades se encuentran en condiciones sociales y económicas precarias a diferencia de los demás sectores de la colectividad del estado, además de regirse por una serie de costumbres que componen un marco jurídico propio.

El convenio 169 de la OIT, ratificado por Colombia por intermedio de la Ley 21 de 1991, es una versión más amplia del convenio 167 de la misma organización, éste, se especializa en los derechos de las comunidades y la relación con el territorio que habitan, partiendo de la premisa de que esa relación es fundamental para la subsistencia y la conservación de las calidades culturales, que ameritan la protección especial (Rodríguez, 2014, pág. 27).

Concretamente el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, introducido al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 74 de 1968, así como Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por ministerio de la misma Ley, engloba derechos económicos y políticos, que garantizan las condiciones de igualdad entre las comunidades y la población general, de igual manera que entre los hombres y las mujeres.

## **2. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

Las características actuales de la democracia participativa, son producto de una consolidación de conceptos anteriores a la Carta política de 1991, que fueron incoados por el constituyente, con la intención de otorgar una dinámica social entre el estado y la población, que se presenta como un componente del concepto de estado (Ahedo, 2007, pág. 57).

La composición de la Asamblea Nacional Constituyente, bajo un escenario político incluyente, incorporó posturas políticas diferentes, procedentes de diversos sectores sociales, capaces de manifestar su visión, y plasmar en el texto constitucional, un reconocimiento especial para las minorías que están llamadas al amparo del estado.

Sin embargo, los antecedentes democráticos participativos, son producto del pensamiento gestado en la Revolución Francesa, en donde se le permite la

participación activa en la política al ciudadano, bajo un concepto nuevo de sociedad civil. Cabe destacar que la condición de ciudadano era excluyente con determinados sectores de la población, razón por la cual, el concepto democrático participativo, en ese momento histórico, no alcanza las dimensiones actuales. La Revolución Industrial, reafirmaría la tendencia de apertura a la participación que se manifestó en la Revolución Francesa, teniendo en cuenta que el patrono, representaba la misma figura de poder, excluyente con los intereses del empleado.

En el siglo XX, una vez concluidas las dos guerras mundiales y la reciente creación de las Naciones Unidas (UN), se promulgó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, norma que permite englobar las disposiciones precarias expuestas en las revoluciones liberales, recayendo la adquisición del derecho, sujeto a la condición humana (Oraá & Gómez, 2008, pág. 4). Disposición que permitió hacer de todo derecho incluyente.

La democracia participativa, bajo un nuevo marco de inclusión social, concede al ciudadano la garantía de participación en las decisiones políticas, bajo una garantía que aparentemente recae en la condición humana. Sin embargo, esta presunta participación se presentó como un concepto limitado, toda vez que la condición de ciudadano no la ostentaba todo individuo, y como consecuencia se limitaba el acceso al poder, y la participación política de las personas.

Con la senda marcada por la Revolución Francesa, los demás episodios que heredaron el espíritu liberar, prolongaron la exclusión de algunos ciudadanos soportando en sus estructuras el concepto limitado de ciudadano, teniendo fuertes repercusiones en las relaciones de poder que se presentaron con las nuevas sociedades industriales, en donde los que tenían acceso al poder, tenían un capital económico que los privilegiaba socialmente (Dunn, 2014, pág. 50).

Con ocasión a la conformación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Declaración Universal de los Derechos Humanos promulgada en diciembre de 1948, se permite transmutar los conceptos de participación e igualdad entre los ciudadanos que se forjaron con la Revolución Francesa, y sustentarlos en la condición humana, es decir, que la participación política recae en todo individuo por el simple hechos de ser humano (Oraá & Gómez, 2008, pág. 6).

En la actualidad, se puede afirmar que el término democracia, hace referencia a la participación de un conjunto de personas que consienten un estilo de gobierno, es decir, el gobierno de todos. En cuanto a la participación se hace referencia a la inclusión de la que gozan todos los ciudadanos de un territorio.

La Corte Constitucional, hace referencia a este principio constitucional, como un principio que no solo hace referencia a la relación electoral entre el ciudadano y el estado, toda vez que, debe entenderse que se manifiesta en las actividades cotidianas en las que se presente la interacción del gobierno y sus decisiones con el ciudadano (Corte Constitucional, Sentencia C-336. 1994).

En el sistema jurídico colombiano, se pretende la imposición de un nuevo concepto democrático con la vigencia de la constitución de 1991, introduciendo conceptos de las teorías contractuales clásicas, en donde la voluntad soberana que reside en el pueblo se manifiesta por intermedio de representantes que atienden a sus intereses, conocida como democracia representativa (Cebrián, 2013, pág. 38).

Los planteamientos de la democrática participativa, se dejaron a un lado en el nuevo texto constitucional, entregando un concepto mucho más compuesto, que recae en la democracia representativa como un concepto que refleja más que la participación, toda vez que no se reduce solo al electorado y a la figura estatal (Ferrajoli, 2009, pág. 341).

Este concepto de democracia representativa, se entiende como un vínculo de carácter político, en donde hay una identidad entre los electores y un individuo que encarna el poder de sus representados (Ahedo, 2007, pág. 10), diferencia de la democracia participativa en donde la voluntad popular es un simple instrumento para el acceso al poder.

## **2.1. EL PRINCIPIO DE LAS MAYORÍAS EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

La democracia es una forma de organización política que encuentra legitimidad en la voluntad general como parte de su esencia (Vallegas, Sosa, & Guerrero, 1994, pág. 86), para manifestarse como la intención de la voluntad popular, se presumen que debe recibir la aprobación de quienes la legitiman, supuesto que no puede ser posible en la práctica.

Uno de los conflictos que se evidencian con el concepto democrático, es el sistema mediante el cual, la población adopta decisiones que benefician los intereses de la organización política, teniendo en cuenta que, para fines prácticos la adopción de decisiones permite avanzar en la solución de conflictos que se le presenta a la sociedad organizada democráticamente, de igual forma que orienta la organización al cumplimiento de los fines teleológicos (Jiménez, 2013, pág. 45).

La solución adoptada para la toma de decisiones, consistió en la aplicación a una regla práctica, en virtud de la cual las decisiones que adopte la mayoría, se justifican en razón de la voluntad popular (Barboza, 2005, pág. 115), dando origen a principios generales, como el de la prevalencia del interés general sobre el particular.

Sin embargo, no podría ser posible la conformación de una sociedad en donde determinado sector por encontrarse en disidencia con las decisiones de la mayoría

estuviere condenado al cumplimiento de lo que otros deciden, teniendo en cuenta además, que las decisiones sociales que manifiestan un fundamento simplemente cuantitativo se hallan desprovistas de valores, y es en este punto en donde la democracia participativa es fundamental en los estados modernos (Romero, 2010, pág. 26), teniendo en cuenta que la carga cualitativa debe ser introducida en la adopción de decisiones sociales, impidiendo que se aplasten intereses de minorías, en casos trascendentales y muy particulares, en donde se adoptan decisiones contramayoritarias por afectar derechos del individuo, o determinado grupo con características propias susceptibles del amparo constitucional.

Esta función en el estado constitucional moderno, corresponde a los tribunales especializados en la interpretación de la norma fundamental, denominados tribunales constitucionales o tribunales supremos que destacan dicha función. De igual forma las actividades de la administración, deben ser acordes a las normas que en materia constitucional se desarrollen, en pro de garantizar igualdad y promover la democracia participativa.

En síntesis, se presume que la democracia participativa encarna la voluntad popular, en el entendido que en los casos en que no se vulnera abruptamente los derechos de decisión de una minoría, son legitimados por la mayoría, pero en casos particulares en donde se afectan los derechos de carácter fundamental de una minoría o un individuo, puede obviarse la regla mayoritaria, por carecer de aspectos cualitativos contenidos en el texto constitucional.

Una evidencia de estas decisiones, es la sentencia T- 296 de 2013, en virtud de la cual se inició la restauración de la Plaza de Toros la Santamaría, en la ciudad de Bogotá, como escenario de prácticas de la tauromaquia habitual, favoreciendo a la minoría que goza de este espectáculo, sustentado como argumento, que las corridas de toros, se deben observar como una manifestación cultural que en la actualidad es promovido por una minoría, que aún no se desliga



de las tradiciones, razón por la cual, no se podría imponer la decisión vetar la actividad taurina.

Por otro lado, la sentencia T- 296 de 2013, por medio de la cual se permitió la restauración de la Plaza de Toros la Santamaría, como escenario taurino permanente, también impuso un argumento que favoreció a una minoría, que disfruta de las actividades taurinas. El argumento de la Corte Constitucional, obedece que las corridas de toros, se deben observar como una manifestación cultural que en la actualidad es promovido por una minoría, que aún no se desliga de las tradiciones, razón por la cual, no se podría imponer la decisión vetar la actividad taurina.

La sentencia SU-214 de 2016, en donde Tribunal constitucional, se pronuncia con respecto a 6 Acciones de tutela impetradas por ciudadanos perteneciente a una minoría homosexual, que alegaban la vulneración de derechos fundamentales por parte de instituciones gubernamentales, que se planteaba en la anulación del matrimonio, así como en la para la celebración de contratos de matrimonio por pertenecer al mismo sexo. Resolviendo el particular en favor de los accionantes que están llamados a la protección constitucional por ser una minoría que no se puede ver aplastada por el pensamiento tradicional que bajo el nuevo marco constitucional está en desuso.

Por otro lado, la constitución de 1991, presentó una innovación jurídica en cuanto a los mecanismos de participación que tienen los ciudadanos, toda vez que pueden manifestar la soberanía por diferentes canales, teniendo en cuenta que se introdujeron figuras jurídicas como el referendo, la consulta popular, el plebiscito, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, que consagra el poder en la voluntad popular.

## **2.2. LAS MINORÍAS POLÍTICAS EN COLOMBIA RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

Hacer referencia a las minorías políticas en Colombia, remite a la comprensión del sistema político colombiano en general, en donde a partir de la fundación de un sistema de partidos políticos que tuvieron origen en la colonia, marcaron el desarrollo republicano a mediados del siglo XIX (Fernández & Parra, 2006, pág. 4). El partido Conservador y liberal, definieron las posturas políticas que, por un lado, marcaba los intereses de la Iglesia Católica y el interés por conservar el modelo económico instaurado en la colonia, y por el otro, la intención de revalorar los atributos de ciudadanía bajo un marco económico de libre cambio. Estas premisas ideológicas, se marcaron notoriamente por más de cien años, opacando divergentes ideológicos que requerían de una participación para enriquecer el escenario jurídico.

La omisión de inclusión política, marcó claramente un periodo de violencia, que se dinamizó a mediados del siglo XX con la muerte del caudillo Liberal Jorge Eliécer Gaitán, en donde radicales militantes del partido liberal acudieron a las armas para garantizar la participación política en las decisiones del estado (Domenici, 2015, pág. 12).

En la década de los sesentas, aparecen las primeras asociaciones indígena, producto de la omisión por parte del estado para la instalación y reconocimiento político, se denominó Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ACNUC), e integró comunidades indígenas del Cauca, Nariño y putumayo, que requerían atención del gobierno en relación con la propiedad de la tierra y derechos que más adelante les serían reconocidos (Herrán, 2009, pág. 191).

Esos matices ideológicos de inclusión política que no se encontraban vigentes hasta la inclusión de nuevos partidos políticos, permitieron que bajo el marco

jurídico de la Constitución de 1991 se les reconociera como minorías políticas. Es importante resaltar, que el concepto de minoría política, hace referencia a la identidad de un grupo que no es mayoritario con una postura política, es decir, de un grupo menor en términos cuantitativos, que requiere de la representación de sus intereses por no estar incluidos en los de la mayoría.

Bajo un marco jurídico nuevo, influenciado por tendencias internacionales en el otorgamiento de garantías para las poblaciones vulnerables, se desarrolló sistemáticamente la Constitución de 1991. Una constitución paternalista, que partió del reconocimiento de diferentes posturas políticas para su conformación, evidenciando la participación en la asamblea Nacional Constituyente, un complejo grupo de posturas políticas, que se dirigían a la composición de un texto que asegurara una estabilidad jurídica producto del consenso.

Producto del esfuerzo de composición política diversa, la Carta Magna de 1991, regula aspectos relacionados con la protección a las minorías políticas, mediante la garantía de participación contenida en los artículos 171 y 176 (Escandón, 2011).

### **3. EL DESARROLLO LEGAL DE LAS JURISDICCIONES ESPECIALES**

El 27 de marzo de 2001, se promulgó la Ley 649 de 2001, encargada de desarrollar la disposición contenida en artículo 176 de la Constitución Política de 1991, en relación con las circunscripciones especiales otorgadas a las minorías indígenas y afrodescendientes, en las cuales se garantiza un mínimo de participación en la actividad legislativa, para que presten iniciativa en asuntos que les permita mejorar la calidad de vida a sus comunidades.

Para ser candidato de la circunscripción indígena, el aspirante deberá acreditar mediante documento expedido por autoridad indígena competente, haber ejercido un cargo de autoridad tradicional dentro de la comunidad, o haber liderado

organizaciones indígenas reconocidas, en ambos casos, se deberá refrendar por parte del ministerio del interior, el documento que acredita la calidad.

En relación con la circunscripción especial para las comunidades afrodescendientes, las cuales acceden por este medio a dos curules en la Cámara de representantes, debe ser miembro de alguna comunidad de esa etnia, la cual se somete al aval de una organización inscrita ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras en el Ministerio del Interior.

La circunscripción especial para los colombianos residentes en el exterior, exige para el aspirante, una residencia en el exterior no menor a cinco años, aunada a un aval emitido por un partido o movimiento político que sea reconocido por el Consejo Nacional Electoral (CNE).

Para la inscripción, una vez aportados los documentos señalados anteriormente, los candidatos para las circunscripciones especiales, deberán registrarse ante el Registrador Nacional o el delegado, a excepción de los aspirantes por la circunscripción para residentes en el exterior, quienes realizarán dicho trámite ante el respectivo cónsul o embajador del lugar de su residencia (Escandón, 2011).

Los candidatos que apliquen en la inscripción, se encuentran vinculados al régimen de incompatibilidades e inhabilidades para los congresistas, y se deberá contar con una edad superior a los veinticinco años a la fecha de la elección. En cuanto a las tarjetas electorales, los aspirantes de las circunscripciones indígenas y afrodescendientes, figuran en tarjetones en todo el territorio nacional.

El carácter fundamental de la Ley en comento, recae en la materialización de los postulados constitucionales de integración política efectiva, de igual manera que la promoción de la democracia participativa, necesarios en el estado social de

derecho, y que enmarcan el desarrollo de la en la Carta Política a partir del preámbulo de la Constitucional y los artículos 1 y 2 (Corte Constitucional. Sentencia C – 169, 2001).

### **3.1. LA CIUDADANÍA DIFERENCIADA DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS**

El importante aporte en materia de derechos que emanan de la Constitución Política de 1991, permitió una consolidación de derechos de diversos rangos que, mediante la una lucha dinámica anclada en la historia, lograban avances y reconocimientos, que concluyeron implementando y reclamando su lugar en el ordenamiento jurídico.

En el caso de los derechos reconocidos para las comunidades indígenas y afrodescendientes, a partir del reconocimiento por parte del estado de una ciudadanía diferenciada, se evidencia una evolución con fundamentos históricos, en donde las mismas comunidades, han dirigido los esfuerzos al reconocimiento de derechos y garantías que deben emanar de la administración estatal (Peralta, 2009, pág. 150).

Mediante la conformación de organizaciones destinadas a la representación de las poblaciones étnicas como la Organización Nacional Indígena Colombiana (ONIC), fundada en la década de los sesentas con la intención de defender los territorios que habitan las comunidades indígenas, así como proteger los derechos asociados a las costumbres tradicionales (Rodríguez, 2015, pág. 10), las comunidades indígenas han construido una interacción con el estado que les ha permitido asegurar derechos que garantizan la subsistencia y conservación de la cultura.

Es de anotar, que la conservación de la condición indígena ha sido un proyecto que se plasmó inicialmente en el marco jurídico internacional, atendiendo a la

tendencia de desaparición de las culturas ancestrales como secuela de la globalización, razón que ha permitido la disposición de normas jurídicas que ofrecen mayor protección en referencia con las comunidades afrodescendientes.

En referencia a las comunidades afrodescendientes, que se encuentran cobijadas bajo la condición de ciudadanía diferenciada, al conservar rasgos culturales propios, bajo un contexto histórico en común, se ha orientado un esfuerzo por la consecución de garantías y reconocimientos bajo el sistema incluyente y participativo de la Carta Magna colombiana.

Como reconocimiento a los esfuerzos de la comunidad afrodescendiente, el Estado colombiano mediante sus instituciones ha favorecido los intereses de este grupo étnico, como en el caso de la Sentencia T – 422 de 1992, en donde el Tribunal constitucional, reconoce la necesidad de retribuir el abandono institucional que se manifestó bajo anteriores constituciones, en donde la discriminación y aislamiento, que ha llevado a estos grupos a defender su supervivencia como grupo étnico cultural (Corte Constitucional. Sentencia T – 422, 1992).

El crecimiento poblacional de las comunidades afrodescendientes, se inició posterior al periodo colonial, en donde la ausencia del dominio español le permitió un asentamiento tranquilo. Estas comunidades que fueron conducidas desde diferentes partes de África, creó una convergencia de costumbre y de culturas que les impidió conservar una identidad étnica y cultural, a semejanza de las comunidades indígenas, exceptuando la comunidad Raizal y Palanquera (La Rosa & Mejía, 2013, pág. 54).

La comercialización de esclavos que fue promovida ampliamente por el Océano Atlántico, promovió el asentamiento en menor cantidad de afrodescendientes en la costa Caribe Colombiana, en donde la geografía favorecía

los intereses de negros libertos que se asentaron en los territorios, conservando una identidad cultural. Se destaca principalmente las poblaciones de San Basilio de Palenque y la isla de San Andrés (Lamus, 2012, pág. 8).

Las particularidades históricas que conformaron la identidad cultural de los pueblos indígenas y afrodescendientes, a diferencia de la generalidad de la población mestiza que se asentó principalmente en las ciudades y un bajo porcentaje en el campo, aunado al reconocimiento de derechos sujetos a la condición humana que se desplegó a mediados del siglo XX, forjaron el concepto de ciudadanía diferenciada.

#### **4. LA RELACIÓN DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES Y LA REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.**

Los beneficios para los pueblos indígenas y tribales en países independientes los reguló el tratado 169 de la OIT en el año de 1989, tratado que Colombia aprobó y aplicó a la construcción de una nueva constitución que se daría en el año de 1991.

En el artículo segundo del mencionado tratado, dispone que; “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad”, en el literal “a” se asegura que dicha acción debe asegurar que los miembros de dichos pueblos deben gozar de igualdad de oportunidades que los demás miembros de la población. Premisa que encuentra dificultad respecto de la igualdad.

El otorgamiento de una circunscripción especial para las comunidades étnicas, otorgó privilegios sobre el resto de la población que tiene derecho a dos curules

por departamento, de igual forma que para el Distrito de Bogotá, aumentando su número por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000.

La capacidad de tener autonomía y representación política otorgada a las comunidades indígenas y afrodescendientes, los revistió de “especiales” con ciertos privilegios. De este modo la participación como circunscripción especial en la escena política, se vio reflejada en el artículo 176 de la constitución política de 1991. La expedición de la norma en 2001 obedece al desarrollo de un mandato constitucional, pero en los últimos años la población del país se ha incrementado y las representaciones de los grupos étnicos y minorías políticas puede no obedecer a la realidad, pues para los representantes a la cámara de conformidad con el artículo 176 de la carta magna, C de lo cual es evidente que las circunscripciones especiales no gozan del beneficio de representación por incremento de su población.

De conformidad con los datos del último censo realizado en el 2005 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la población colombiana se incrementó de 33. 109. 839 desde el año 1993 a 42. 888. 592 hasta el año 2005, cifras que permiten entender la proporción de crecimiento del país en los últimos años, y como consecuencia política de este crecimiento en relación con la democracia participativa, es el incremento en la cámara de representantes de curules para la respuesta al crecimiento poblacional (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005)).

#### **4.1 DERECHOS DE REPRESENTACIÓN DE GRUPO DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS**

Los derechos de representación de grupo, se manifiestan abiertamente con el texto del artículo 176 de la Constitución Política, que establece las circunscripción



Con relación a los grupos étnicos, el censo de 2005 arroja resultados que evidencian la duplicación de la población indígena con respecto al censo realizado en el año de 1993, y las comunidades afrodescendientes aumentaron hasta 4 veces su población (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005). Esto permite extraer un planteamiento que cuestiona las condiciones de igualdad, teniendo en cuenta que si la asignación de curules para la población general responde al crecimiento poblacional, en pro de que la representación sea plena, las curules para las comunidades étnicas, no responden a la misma regla de crecimiento poblacionales especiales para las comunidades indígenas, afrodescendientes y residentes en el exterior, teniendo en cuenta que la composición del legislativo, representa a la población que se ubica en el territorio (Peralta, 2009, pág. 168).

Sin embargo, para el constituyente era claro que al ser las comunidades étnicas una minoría, que encuentra su propia organización política y cultural, no tiene el mismo potencial que los demás habitantes del territorio, para elegir y ser elegido, razón por la cual dispuso de una representación mínima permanente, que permita mantener posturas políticas relacionadas con las comunidades étnicas, en la configuración de las leyes.

Al referir los derechos de representación de grupo para las comunidades étnicas, se debe también hacer alusión a los requisitos que impuso el legislador para garantizar la procedencia de los aspirantes a ser elegidos por las circunscripciones especiales, que consiste en la autorización por parte de una autoridad indígena o en el caso de los afrocolombianos ante la Dirección de Asuntos de Comunidades Negras. Este documento deberá tener el aval por parte del ministerio del interior.

## CONCLUSIONES

Es pertinente concluir, que la riqueza étnica y cultural de la nación colombiana, forjada a partir de un proceso histórico que presenta diferentes matices, aunado a la evolución institucional, se ha orientado al otorgar garantías para el ejercicio y desarrollo de la diversidad en el territorio nacional, en donde los ciudadanos encuentran respuesta por parte del estado para las variantes fácticas que presenta la permanencia en el tiempo.

Es así como se puede exaltar la época colonial, que dotó el territorio colombiano de una congregación racial, que atendía a los intereses de explotación de recursos en el nuevo mundo. En donde se introdujeron nativos africanos con la intención de tener mano de obra esclava en la explotación minera, en un territorio en donde subsistían comunidades precolombinas y se acentuaban colonos procedentes de Europa.

De esta manera, La población mestiza que pobló las principales ciudades, organizada en una nueva forma de gobierno tras la independencia, tácitamente permitió la autonomía de las comunidades indígenas que conservaron los territorios para garantizar la subsistencia. Suerte de la cual no gozaron las comunidades afrodescendientes, toda vez que permanecieron olvidadas por las instituciones colombianas, y se desarrollaron autónomamente conservando rasgos culturales producto de la convergencia étnica africana.

Bajo esa concepción política y económica influenciada por convenciones internacionales que reconocían derechos para las comunidades étnicas, el artículo 176 del texto Constitucional de 1991, reconoció unas circunscripciones especiales para la representación en la Cámara de Representantes, de las poblaciones indígenas, afrodescendientes, y colombianos residentes en el exterior, con la

intención de garantizar y promover la democracia representativa que reviste la nueva constitución.

Por lo planteado, se rescata el aporte del artículo constitucional en citado, fue desarrollado por intermedio de la Ley 649 de 2001, la cual estableció requisitos habilitantes para la postulación en representación de las comunidades llamadas a la conformación de las circunscripciones especiales.

De igual manera es importante resaltar que, para el tema en cuestión, se alude directamente el artículo 176 del texto constitucional, en donde se evidencia que la composición de la cámara baja, responde al número de habitantes por circunscripción territorial, teniendo en cuenta que todos los departamentos además del distrito Capital de Bogotá, tienen derecho a dos representantes y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. Situación que no se presenta igual para las comunidades étnicas, toda vez que independientemente del crecimiento poblacional, la representación en el Congreso por circunscripción especial se sostiene en una curul para los indígenas, y dos curules para los afrodescendientes.

De esta manera se concluye que, el crecimiento de las poblaciones indígenas bajo la vigencia de la Constitución Política de 1991, de conformidad con cifras del DANE, la población indígena se duplicó con respecto al censo realizado en el año de 1993. Por parte de las comunidades afrodescendientes, se registró un aumento de hasta 4 veces su población, en el mismo periodo. Esta diferencia en cuanto a la representación de la población general y la población especial, permite que las premisas constitucionales que inspiraron la conformación del artículo 176, no se alcancen, en el sentido que no garantiza que las comunidades étnicas como minorías políticas se vean representadas acorde al crecimiento demográfico.

## Bibliografía

- Ahedo, I. (2007). Democracia participativa y desarrollo humano. Madrid: Dykinson.
- Arango, R. (2004). Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Barboza, A. (2005). Democracia y derechos humanos en la teoría política de Norberto Bobbio. Co-herencia revista de humanidades universidad EAFIT Número 3 Volumen 2, 113-128.
- Barrios, B. (2014). La tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales: de la justicia de reglas a la justicia de principios. . Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.
- Benoist, A. (2015). Democracia representativa y democracia participativa. Paris.
- Cebrián, E. (2013). Sobre la democracia representativa: un análisis de sus capacidades e insuficiencias. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Cifuentes, E. (2006). La acción de tutela en Colombia. Santiago: Red Ius et Praxis.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). Censo general 2005, nivel nacional. Bogotá: DANE.
- Domenici, M. (2015). 1948: el fracaso de una utopía popular. Cali: Editorial Universidad del Valle.
- Dunn, J. (2014). Libertad para el pueblo: historia de la democracia. México D.F : FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Echeverry, Á. (2014). Teoría Constitucional y Ciencia Política. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Escandón, M. (2011). Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010): cuestionamientos a la representación identitaria en el congreso de Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Fernández, L., & Parra, E. (2006). Participación formal y real: una mirada académica al sistema político colombiano. Bogotá: Red Reflexión Política.

- Ferrajoli, L. (2009). La esfera de lo indecible y la división de poderes. *Red de Estudios Constitucionales*, 337-343.
- Gargarella, R. (2011). La Justicia Frente al Gobierno: Sobre el Carácter Contramayoritario del Poder Judicial, Corte Constitucional para el Período de Transición. *Pensamiento jurídico contemporáneo*, 3.
- Gil, A., & García, A. (2010). *Guía de Consulta Previa y Comunidades Indígenas y Negras*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Henao, J. (1971). *Panorama del derecho constitucional colombiano*. (10ª ed.). Bogotá, Colombia: Temis. Bogotá: Temis.
- Hernandez, J. G. (2001). *Poder y Constitución. El Actual Constitucionalismo Colombiano*. Bogotá: Legis.
- Herrán, O. (2009). Las minorías étnicas colombianas en la constitución política de 1991. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, vol. XII, núm. 24, julio-diciembre, 189-212.
- Jiménez, R. (2013). *Democracia con motivos*. Madrid: Dykinson.
- Kelsen, H. (1960). *Teoría pura del derecho*. Buenos Aires: Eudeba.
- Kleln, H. (2011). *El tráfico atlántico de esclavos*. Lima: IEP Ediciones.
- La Rosa, M., & Mejía, G. (2013). *Historia concisa de Colombia (1810-2013): una guía para lectores desprevenida*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Lamus, D. (2012). *El color negro de la (sin) razón blanca: el lugar de las mujeres afrodescendientes en los procesos organizativos en Colombia*. Quito: Agencia Latinoamericana de Información.
- Mejía, O. (1997). La Teoría del Derecho y la democracia de Jurguen Habermas. *Ideas y valores* 103, 32-52.
- Mejía, O. (2007). *Elites, Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía. Eticidades y Constitución. Cultura política y poder constituyente en Colombia*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Pág. 235-256.

- Molinares, V. (2014). Guerra irregular y constitucionalismo en Colombia: protección judicial a la democracia y las libertades. Bogotá: Universidad del Norte.
- Naranjo, V. (2010). Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá: Temis.
- Olano, H. (2009). El bloque de constitucionalidad en Colombia. Santiago de Chile: Estudios Constitucionales.
- Oraá, J., & Gómez, F. (2008). La declaración universal de derechos humanos. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Orihuela, E. (2004). Los tratados internacionales y su aplicación en el tiempo: consideraciones sobre el efecto inicial de las disposiciones convencionales. Madrid: Dykinson.
- Peralta, L. (2009). Curules especiales para comunidades negras: ¿realidad o ilusión? . Red Revista Estudios Socio-JurídicoS, 147 - 172.
- Quinche, M. (2015). La Acción de Tutela, El Amparo en Colombia. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Rivera, J. (2011). Control judicial y modulación de fallos de tutela Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rivera, M. (2011). Esbozo de Teoría Contramayoritaria: Consideraciones de la Countermajoritarian Difficulty. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 28, 407-428.
- Rodríguez, G. (2014). De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez S. A.S.
- Rodríguez, G. (2015). Los derechos de los pueblos indígenas de Colombia: luchas, contenido y relaciones. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Romero, R. (2010). Democracia participativa, una utopía en marcha: reflexiones, experiencias y un análisis del caso porteño. . Buenos Aires: CLACSO.

- sanchez, O. (2010). El Principio Contramayoritario de los Tribunales Constitucionales, en el Pensamiento de Mario otero, la Deliberación y la Toma de decisiones. Sufragio número 5, junio- noviembre, 51 – 69.
- Tirado, A. (2007). Introducción a la historia económica de Colombia. Bogotá: El Ancora.
- Valdemiro, p. (1999). Límites y potencialidades del presupuesto participativo. Asociación Internacional de Presupuesto Público.
- Vallegas, A., Sosa, I., & Guerrero, A. (1994). Democracia y derechos humanos. México D.F: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Zedillo, E. (1994). La democracia. Mexico D.F: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

## **Jurisprudencia**

- Corte Constitucional Colombiana. (1992). Sentencia T- 422. Magistrado Ponente. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional Colombiana. (1992). Sentencia T- 428. Magistrado Ponente. Ciro Angarita Muñoz.
- Corte Constitucional Colombiana. (1994). Sentencia C- 336. Magistrado Ponente. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional Colombiana. (2001). Sentencia C- 169. Magistrado Ponente. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional Colombiana. (2012). Sentencia T- 348. Magistrado Ponente. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional Colombiana. (2013). Sentencia T- 296. Magistrado Ponente. Mauricio González Cuervo.
- Corte Constitucional Colombiana. (2014). Sentencia T- 576. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional Colombiana. (2016). Sentencia SU- 214. Magistrado Ponente. Alberto Rojas Rios.